

La Paz y la Seguridad internacional desde una perspectiva de género: logros y desafíos de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU

Lucía Hipatía Parodi¹

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU: un cambio de paradigma.

La visibilización de la figura y rol de la mujer en el contexto del conflicto internacional es fruto de largo proceso histórico-político que encuentra su primer enclave normativo en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (en adelante RCS 1325) sancionada por unanimidad el 31 de octubre de 2000. Su adopción ha sido presentada como una de las grandes conquistas del siglo XXI. La denominada perspectiva transversal de género plasmada en la norma es la génesis de un nuevo paradigma que reconoce a la mujer como un componente esencial en todas las instancias del conflicto y construcción de la paz y nos impera a reconstruir el sistema sobre la firme convicción que la paz internacional, la seguridad y la resolución de las controversias sólo son posibles sobre la base de la plena igualdad entre hombres y mujeres.

Sentada en los principios y directrices establecidos en las cuatro conferencias internacionales sobre la mujer, llevadas a cabo entre 1975 y 1995 -México, Copenhague, Nairobi y Beijing².- la RCS 1325 (2000) pone particular énfasis en la importancia de la integración de género en el área de los conflictos armados y la seguridad³ instando enfáticamente a los actores nacionales e internacionales a involucrar a las mujeres completamente en la prevención, resolución y recuperación de los conflictos y a asegurar que todos los esfuerzos por la consolidación de la paz concuerden con los principios de la igualdad de género.

El plan de acción establecido en la RCS 1325 (2000) abarca cuatro áreas de trabajo: a) incorporación de la perspectiva de género; b) mayor participación y representación de las mujeres todos los niveles decisorios para la prevención, la gestión y la solución de conflictos c) capacitación y entrenamiento especializado en igualdad de género y d) protección de los derechos de las mujeres en los conflictos. Estas áreas pueden, a su vez, instrumentarse en tres dimensiones⁴:

Prevención: comprende las iniciativas tendientes a integrar una perspectiva de género a todas las actividades y estrategias de prevención de controversias; el desarrollo de mecanismos e instituciones eficientes de alerta temprana en materia de género; y la intensificación de los esfuerzos por prevenir la violencia contra mujeres y niñas, incluida la violencia de género.

Participación: se centra en las iniciativas que promueven la participación y contundente de la mujer en todos los procesos de paz, así como su representación en la toma de decisiones de carácter formal e informal a todos los niveles.

Protección: abarca las iniciativas que fortalecen y amplían los esfuerzos por garantizar la seguridad, la salud física y mental, el bienestar, la seguridad económica, y la dignidad de mujeres y niñas.

Si bien no es posible negar que se han realizado algunos avances interesantes en la instrumentación y aplicación de la RCS 1325 (2000) tanto a nivel internacional como interno de los Estados, aún existen

1 Abogada, Universidad Nacional de Córdoba.

2 Se destaca como antecedentes la Declaración y Plataforma de Acción adoptada en la Conferencia de Beijing de 1995 en la que se incorpora como una de las áreas prioritarias de acción "La mujer y los conflictos armados" y define dentro de ella seis objetivos estratégicos con el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, la consolidación de la paz y la gobernanza, así como a protegerlas durante los conflictos armados.

3 "Reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos" UN. CS. RES. 1325 (2000)

4 Langholtz, Harvey J. (Ed.) (2011) Implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la agenda de la mujer, la paz, y la seguridad en América Latina y el Caribe. UN. Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer.

bachos y desafíos significativos para la plena implementación de esta. Así, a diecinueve años de su adopción los mecanismos establecidos por el Consejo de Seguridad revelan su falta de eficacia y dejan al descubierto un resultado muy lejos de ser satisfactorio.

Algunos logros de la sanción e implementación de la RSC 1325

La sanción de la RSC 1325 (2000) aparece en el escenario internacional en un contexto histórico marcado por la lucha de género. Si bien el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres aparece en el texto mismo de la Carta de las Naciones Unidas⁵ (1945) y ha sido sucesivamente reafirmado por un conjunto de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos⁶, la RSC 1325 (2000) es pionera en el tratamiento tanto de las consecuencias que los conflictos armados tienen específicamente sobre las mujeres como del rol fundamental que a éstas les compete en la resolución de controversias y el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En este sentido, la RSC 1325 (2000) abrió la puerta a una nueva y más amplia interpretación del concepto mismo seguridad, pues corre el eje de la “seguridad del Estado”, entendida como la protección de sus fronteras, para poner foco en el individuo a través de la denominada “seguridad humana”⁷. Esta última es entendida como “una conceptualización que ha permitido incluir los temas de la mujer y la igualdad de género en la agenda de la seguridad, y como un marco para la acción que cambia la forma en que encara la ONU el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”⁸.

Además de las transformaciones conceptuales y simbólicas a las que ha dado lugar la adopción de la RSC 1325 (2000), su instrumentación también ha mostrado algunos logros significativos se traducen en el plan de acción establecido en el informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la construcción de la paz (A/65/354-5/2010/466). Allí, con un enfoque dinámico y basado en el control de los resultados, se establecen siete compromisos cada uno de los cuales corresponde a un conjunto de medidas y actividades de apoyo específicas⁹:

Solución de conflictos: lograr la participación de la mujer y abordar las cuestiones de género en el contexto de los procesos de paz mediante cuatro acciones principales: a) Política de nombramiento de más mujeres para altos cargos y designación de mujeres como principales mediadoras en procesos de paz dirigidos por las Naciones Unidas; b) incorporación de los conocimientos sobre las cuestiones de género, en los puestos de alto nivel; c) inversión en estrategias para que más mujeres integren las partes de la negociación y d) instauración de mecanismos adecuados que garanticen que los equipos de mediación y las partes negociadoras se comprometan a consultar a organizaciones de la sociedad civil integradas por mujeres¹⁰.

Planificación posconflicto: Lograr que en los procesos de transición del conflicto a la paz se tengan en cuenta de forma más sistemática las cuestiones de género.¹¹

⁵ En el texto del Preámbulo la Carta reafirma “la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas”. Así mismo, los Capítulos I, III, IX y XII remarcan los principios de no discriminación y promoción de la igualdad y la equidad de género.

⁶ Entre los tratados de DDHH destacamos -en el ámbito universal- la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), En la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y -en el ámbito regional interamericano- la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994).

⁷ En este sentido, el Informe del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas ha manifestado que el concepto de seguridad “ha sido interpretado por demasiado tiempo con un criterio estrecho: como seguridad del territorio de la agresión externa, como protección de los intereses nacionales o como salvaguarda mundial de la amenaza del holocausto nuclear”. La política de seguridad debe ampliar su horizonte e incluir no solo “la seguridad de las fronteras, [sino] también... la seguridad de la vida de las personas”. Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Human Development Report (Informe de Desarrollo Humano), Nueva York, Oxford University Press, 1994, p. 22-23.

⁸ Hudson, N. (2009) Gender, Human Security and the UN: Security Language as a Political Framework for Women. Londres, Routledge. Cit. en Langholtz, Harvey J. (Ed.) (2011) Op. Cit. p. 73.

⁹ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 26.

¹⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 28.

¹¹ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 32 y 33.

Financiación: Destinada a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer¹².

Capacidad civil: identificación de métodos para aumentar la proporción de mujeres civiles desplegadas en países que salen de un conflicto e identificación de las aptitudes y los conocimientos necesarios para hacer frente a las desigualdades entre los géneros y formular estrategias que garanticen su inclusión en los contingentes bilaterales y multilaterales desplegados en situaciones posteriores a conflictos¹³.

Métodos destinados a aumentar la proporción de mujeres encargadas de la adopción de decisiones en las instituciones de gobernanza después de los conflictos: eliminación de los obstáculos en todos los aspectos de la participación política de la mujer¹⁴.

Apoyo al estado de derecho: medidas concretas que apoyan y expresan el compromiso de las Naciones Unidas para garantizar que su enfoque en el estado de derecho - antes, durante y después de un conflicto —fomente sistemáticamente los derechos de la mujer a la seguridad y la justicia¹⁵.

Repercusión económica: corregir el sesgo generalizado que dirige de forma abrumadora los recursos disponibles tras los conflictos hacia los hombres, basándose en la creencia de que de este modo se los puede disuadir de recurrir, a la violencia o reincidir en ella¹⁶.

A estas instancias es dable recocer que estos instrumentos han dado lugar a una serie de acciones destinadas a revertir la situación de las mujeres en el seno de las Naciones Unidas y fomentar su participación dentro del sistema de la ONU¹⁷. Las mismas han quedado plasmadas en modificaciones tanto en los procesos de planificación como en las estructuras de contratación de personal y en la puesta en práctica de nuevos y específicos programas de capacitación en materia de género. Si bien los resultados aún distan de los objetivos establecidos, no puede negarse un positivo incremento de la presencia femenina en los más altos cargos de la Organización.

Finalmente, también numerosos departamentos y organismos de la ONU han comenzado a considerar el impacto de género de diferentes políticas. Por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Paz, en un todo de acuerdo con mandato de la RCS 1325 (2000), incorporó un asesor de género, comenzó a instrumentar capacitaciones sobre temas de género para los oficiales de policía y el personal de paz en misión y designó asesores de género en misiones para asistir en la integración de género de las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, muchas de las organizaciones que trabajan en situaciones de conflicto y posconflicto en Naciones Unidas han avanzado promoviendo la participación femenina en sus focos de acción. En este sentido es revelador el ejemplo la misión de mantenimiento de la paz establecida en Liberia (UNMIL), primera de la historia en respetar la paridad total entre los cargos (dos hombres y dos mujeres)¹⁸.

Desafíos de la perspectiva de género en materia de paz y seguridad

A un año de cumplirse la segunda década de la RCS 1325 (2000) es posible afirmar que aún queda un largo camino por recorrer. Las cifras demuestran que los avances son lentos y poco satisfactorios. Basta para ello considerar que, según el informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2015) entre 1990 y 2000, un 11% de los acuerdos de paz (73 de un total de 664) incluyó al menos una referencia a las mujeres, en tanto desde la adopción de la RCD 1325 (2000), tan sólo 138 de 504 acuerdos (un 27%) incluía referencias a las mujeres.

¹² Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 34, 35 y 36.

¹³ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 37.

¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 40.

¹⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 46.

¹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Res. A/65/354 Participación de la mujer en la consolidación de la paz Informe del Secretario General (2010) párr. 49.

¹⁷ Ver Naciones Unidas. Asamblea General. Res A/RES/58/144 Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas (2004).

¹⁸ Vañó, R. (2010) La Década trece-veinticinco: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz anuario español de derecho internacional. vol. 26, p. 338.

La comprensión de la paz con un enfoque integral en el que la perspectiva de género adquiera un rol preponderante aún enfrenta desafíos mayúsculos. En primer lugar, la ausencia de mecanismos que permitan un control de la implementación de la RCS 1325 sumando a ausencia de voluntad política de los actores para instrumentar y financiar programas de género aparecen como los más grandes obstáculos en los intentos por salvar las distancias que separan la dispar situación en la que hombres y mujeres se encuentran frente al conflicto. En segundo lugar, aún no hemos logrado imponer al género como un componente genuino del tema seguridad. Éste continúa siendo percibido como un asunto menor e invisibiliza el rol de las mujeres como participantes activas de los conflictos y de los subsiguientes procesos de paz y de transición. En tercer y último lugar, pero no por ello menos importante, la imposibilidad de generalizar la implementación de la integración de género como estrategia para lograr la igualdad de hombres y mujeres. Resulta imperativo que todo proceso de decisión tome en consideración la percepción, experiencia, conocimiento e intereses de hombres y mujeres y evaluar las implicancias que tendrá para cada uno ellos la medida en cuestión. Así, “la integración de la cuestión de género debe ser institucionalizada por medio de medidas concretas, mecanismos y procesos en todas y cada una de las partes del sistema de Naciones Unidas”¹⁹.

En definitiva, es posible pensar que el verdadero reto que se nos presenta se resume en la necesidad es desmantelar la interpretación de los conflictos armados como realidades neutras, dejando al descubierto que los mismos no son ajenos a las relaciones de subordinación existentes los roles de género. Sólo así podrá aceptarse que las mujeres son un recurso indispensable que ha de tenerse presente en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y trabajar de manera real y efectiva hacia la tan mentada equidad de género.

¹⁹ Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones (Commonwealth), Plan de acción para la igualdad de género 2005-2015 (Secretaría del Commonwealth: Londres, 2005), p. 18. Cit. en Langholtz, Harvey J. (Ed.) (2011) Op. Cit. p. 23.